

УДК 342.7:351.74

**М.А. КОМЗЮК**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## ОСКАРЖЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЗАСТОСУВАННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ, ЩО ОБМЕЖУЮТЬ ОСОБИСТУ СВОБОДУ ГРОМАДЯН

**Ключові слова:** рішення, дія, суб'єкт владних повноважень, предметна підсудність, територіальна підсудність, інстанційна підсудність

Конституцією України гарантується кожному право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Саме закріплення даного права в Основному Законі держави та запровадження в Україні системи адміністративної юстиції, дозволили громадянам оскаржувати будь-які правові акти чи дії органів державної влади, якщо вони суперечать Конституції чи порушують права, свободи чи законні інтереси громадян. Однією з таких категорій управлінських рішень, що можуть бути оскаржені до адміністративних судів, є застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян.

Загальні питання запровадження адміністративної юстиції, проблеми визначення сутності адміністративного процесу, адміністративної юрисдикції досліджувалися такими відомими вченими, як В.Б. Авер'янов, Н.В. Александро́ва, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Е.Ф. Демський, Ю.С. Педько, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда,

А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, О.М. Пасенюк, В.Г. Перепелюк, М.М. Тищенко та інші.

Питання діяльності адміністративних судів з розгляду та вирішення адміністративних справ досить детально досліджені в адміністративно-процесуальній науці. Проте, особливості оскарження застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян, до адміністративного суду, не знайшли відображення в працях учених. Тому метою статті є визначення змісту та особливостей процедури оскарження до адміністративних судів застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян.

Враховуючи складність даної проблеми, на початку визначимо основні категорії судового оскарження застосування міліцією заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян. З цією метою з'ясуємо, що є предметом судового оскарження при застосуванні міліцією заходів адміністративного примусу.

Щоб відповісти на це питання, необхідно, в першу чергу, з'ясувати зміст поняття «рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень».

Статтею 17 Кодексу адміністративного судочинства України [1] визначено, що оскаржувані рішення можуть бути у формі правових актів двох видів: нормативно-правові акти та правові акти індивідуальної дії.

Нормативні акти встановлюють загальні правила поведінки. Вони регламентують однотипні суспільні відносини у певних галузях. Ці акти здебільшого призначені для довгострокового та багаторазового застосування і не мають конкретного (персоніфікованого) адресата [2, с.143].

Індивідуальні акти розв'язують конкретні питання управління й не містять у собі норм права. Видання індивідуальних актів спрямоване на їх одноразове застосування стосовно конкретних випадків, ситуацій, обставин [2, с.144]. Під правовими актами індивідуального

характеру розуміють акти, які встановлюють, змінюють або скасовують права та обов'язки конкретних осіб. Такі акти не містять норм права, що встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки для необмеженого кола осіб [3, с.170]. Отже, до рішень працівників міліції, що проявляються у правових актах індивідуальної дії, можна віднести, наприклад, адміністративне затримання, заборону експлуатації транспортних засобів.

Рішення суб'єктів владних повноважень може бути зроблене в усній формі, але в такому випадку вони не можуть бути оскаржені до адміністративного суду, оскільки законодавство вимагає письмової форми. У випадку, коли законодавство не передбачає можливість прийняття суб'єктом владних повноважень управлінських рішень в усній формі, а суб'єкт владних повноважень порушує ці правила, то фізичні та юридичні особи у відповідних випадках можуть оскаржувати не рішення, а дії відповідних органів та посадових осіб. З іншого боку нормативно-правові акти мають властивість оскаржуваності тільки в тому випадку, якщо в них вміщені рішення, що стосуються конкретної фізичної чи юридичної особи.

Правові акти індивідуальної дії також не в усіх випадках можуть бути оскаржені до адміністративних судів. Властивостями оскаржуваності наділені лише ті нормативні акти, які, по-перше, стосуються конкретної фізичної чи юридичної особи, по-друге, створюють реальні правові наслідки для цієї особи, по-третє, правовий акт індивідуальної дії не може бути оскаржений до адміністративного суду, якщо в законодавстві встановлено інший порядок оскарження відповідних актів [4, с.96–97].

Дії суб'єкта владних повноважень – це активна поведінка суб'єкта владних повноважень, яка може мати вплив на реалізацію прав, свобод інтересів фізичних та юридичних осіб (наприклад, зупинки транспортного засобу, входження на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян тощо).

У свою чергу, бездіяльність суб'єкта владних повноважень – це пасивна поведінка суб'єкта владних повноважень, яка може ма-

ти вплив на реалізацію прав, свобод, інтересів фізичної чи юридичної особи (наприклад, невикористання транспортного засобу працівниками міліції з метою надання допомоги чи не обмеження руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів тощо).

Дії чи бездіяльність можуть мати ознаки оскаржуваності тільки в тому випадку, коли вони мають ознаку нормативності чи не спрямовані на правове регулювання конкретних суб'єктів.

Чиї саме рішення, дії чи бездіяльність можуть бути оскаржені за правилами адміністративного судочинства? КАС України вводить новий термін «суб'єкт владних повноважень». Цей термін позначає органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх службових чи посадових осіб, а також інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема й на виконання делегованих повноважень [1]. Отже, при з'ясуванні, чи можуть бути ті чи інші рішення, дії чи бездіяльність оскаржені до адміністративного суду, необхідно визначити чи прийняті (вчинені) вони при здійсненні владних управлінських функцій.

Поняття владних управлінських функцій не визначається ні в законодавстві, ні в національній доктрині адміністративного права. Отже провідну роль у наповненні цього поняття конкретним змістом відіграватиме практика адміністративних судів. Але вже сьогодні можна запропонувати тлумачення цього поняття, як такого, що витікає із природи та функцій публічної адміністрації.

Владні управлінські функції можна вважати самостійною категорією функцій публічної адміністрації поряд із такими державно-владними функціями, як законодавча діяльність та судочинство. Поняттю владних управлінських функцій, на наш погляд, необхідно надавати якнайширше тлумачення: це вся сфера діяльності публічної влади, за винятком законодавчої і судочинної.

Можна виділити, зокрема, такі групи владних управлінських функцій: вироблення (фо-

рмулювання) політики; правове регулювання; надання адміністративних послуг; нагляд і контроль.

Продовжуючи розмову про судовий захист громадян від неправомірного застосування заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян, необхідно зупинитися ще на одному проблемному питанні, а саме: кого розуміє КАС України під терміном «посадова особа». З'ясування цього терміна та правильне його розуміння має велике значення для судового захисту порушених прав громадян як для самих громадян, так і для суддів.

Перш за все, зауважимо, що в українському законодавстві термін «посадова особа» вживається досить часто. Визначення зазначеного терміна існує як у кримінальному, так і в адміністративному законодавстві, але в юридичній літературі відсутнє однозначне розуміння категорії «посадова особа». Таку ситуацію не можна визнати нормальною і її негативна якість посилюється ще більше з позиції судового захисту прав громадян, для яких не просто визначити для себе, чи є особа, на яку вони збираються скаржитися, тією посадовою особою, яку має на увазі законодавець?

Згідно ч.2 ст.2 Закону України «Про державну службу» [5], посадовою особою вважаються керівники і заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Однак, це трактування піддавалось критиці в юридичній літературі через нечіткість [6, с.38].

За певними застереженнями можна погодитися з А.Т. Усольцевим щодо виділення ознак посадової особи, дії якої може бути оскаржено до суду, в тому числі, й у зв'язку із застосуванням органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян: перебування на службі у державному органі; здійснення у зв'язку з посадою, яка займається, організаційно-розпорядчої функції щодо реа-

лізації компетенції відповідного органу; наявність юридично-владних повноважень щодо керівництва людьми; підвищена соціальна відповідальність [7, с.16–17].

Далі потребує з'ясування питання підсудності адміністративних справ щодо оскарження застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян.

Щоб обрати, який суд з багатьох адміністративних судів розглядатиме ту чи іншу справу, позивачеві необхідно звернутися до правил підсудності адміністративних справ. Під підсудністю адміністративних справ слід розуміти коло адміністративних справ, що уповноважений вирішувати кожен конкретний адміністративний суд [8, с.62]. За загальним правилом не допускається об'єднання в адміністративному позові вимог, що підсудні не одному суду (ч.1 ст.21 КАСУ). Розподіл справ між адміністративними судами здійснюється за трьома критеріями: предметним, територіальним та інстанційним.

Найбільш доступні для громадян районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди, які розглядають адміністративні спори, в яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, а також спори з приводу оскарження адміністративних стягнень (ч.1 ст.18 КАСУ).

Такі спори вирішуються одноособово суддями, які спеціалізуються у розгляді адміністративних справ. Кваліфікації судді місцевого загального суду достатньо для ухвалення законних і неупереджених рішень у цих справах.

Окружні адміністративні суди вирішують як суди першої інстанції адміністративні спори, підсудні адміністративні справи, в яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених КАС України, та крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміні-

стративним судам (ч.2 ст.18 КАСУ). Більш високий рівень таких судів і відірваність їх територіальної юрисдикції від адміністративно-територіального устрою дають можливість забезпечити додаткові гарантії незалежності судової влади від впливу місцевих чиновників.

Однак було би несправедливо в усіх випадках зобов'язувати особу подавати адміністративний позов щодо дій, наприклад, дільничного інспектора міліції чи податкового інспектора аж до окружного адміністративного суду. Тому із загального правила КАС України зроблено виняток – позови до державних чиновників місцевого рівня подаватимуться позивачем за його розсудом: або до місцевого загально суду, або до окружного адміністративного суду. Такий підхід дає особі можливість самостійно визначити, що для неї важливіше – краща доступність суду чи додаткові гарантії щодо незалежного розгляду справи.

Територіальна підсудність: загальним в адміністративному судочинстві є правило територіальної підсудності про розгляд справи за місцем знаходження відповідача (ч.1 ст.19 КАС України). Але це лише на перший погляд.

Обрання цього правила обумовлене тим, що рішення суб'єкта владних повноважень, яке стосується прав багатьох осіб (нормативно-правовий акт), може бути оскаржене багатьма позивачами. Якби позов можна було подавати за місцем свого проживання, то виникли би ситуації, коли правомірність такого рішення перевірялася паралельно не одним адміністративним судом. Як наслідок, можливі різні результати перевірки. Щоб не виникло подібних ситуацій, і щоб рішення суб'єкта владних повноважень було предметом розгляду лише в одному адміністративному суді першої інстанції, запроваджено правило про розгляд справи за місцем знаходження відповідача. Це правило встановлене і в інтересах відповідача для тих поодиноких випадків, коли відповідачем є фізична чи юридична особа за позовом суб'єкта владних повноважень.

Якщо ж позивач оскаржує рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень,

що стосується інтересів лише позивача, то заява подається за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача, або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених КАС України. Якщо така особа не має місця проживання (перебування, знаходження) в Україні, тоді справу вирішує адміністративний суд за місцезнаходженням відповідача (ч.2 ст.19 КАС України).

Оскільки таких справ найбільше, то навряд чи можна вважати, що розгляд справи за місцем знаходження відповідача є універсальним правилом в адміністративному судочинстві. Швидше, навпаки – зазвичай адміністративні справи розглядаються за місцем знаходження позивача.

Правило територіальної підсудності адміністративних справ для їх перегляду в апеляційному порядку міститься у ч.2 ст.20 КАС України. Відповідно до неї судові рішення місцевого адміністративного суду переглядається апеляційним адміністративним судом, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться відповідний місцевий адміністративний суд.

У свою чергу, правила інстанційної підсудності адміністративних справ визначено з урахуванням принаймні двох критеріїв: критерій зрозумілості – система судових інстанцій є максимально простою, щоб кожен громадянин міг легко розібратися, у яких випадках і до якого суду він повинен звернутися з адміністративним позовом, а потім, при потребі, з апеляційною чи касаційною скаргою; критерій рівності можливостей щодо оскарження судових рішень – для кожної адміністративної справи передбачається однакова кількість судових інстанцій з тим, щоб право особи на перегляд судового рішення необґрунтовано не обмежувалося.

Повне дотримання цих двох критеріїв можливе за умови реалізації принципу «судова ланка = судова інстанція». Такий підхід сприяє інстанційній спеціалізації судів судів різ-



них ланок, що позитивно позначається на якості розгляду і вирішенні адміністративних справ.

Крім того, правила підсудності можуть бути порушені як особою, яка звертається до суду, так і судом. Відповідно до цього розрізняють і правові наслідки порушення правил підсудності.

Якщо особа подала адміністративний позов з порушенням правил підсудності, то суд, розглянувши питання щодо відкриття провадження, повинен повернути позивачеві позовну заяву у зв'язку з тим, що справа не підсудна цьому адміністративному суду (п.6 ч.3 ст.108 КАС України). В ухвалі про повернення позовної заяви суд зазначає, якому суду підсудна адміністративна справа за позовною заявою.

Якщо суд відкрив провадження у справі без дотримання правил предметної підсудності, то він повинен передати її на розгляд належного адміністративного суду, незалежно від того на якому етапі провадження у першій інстанції виявлено порушення правил предметної підсудності. Адже вважається, що суд, який відкрив провадження у справі, є некомпетентним у розгляді відповідної справи. Якщо порушення правил предметної підсудності виявлено в суді вищої інстанції, то рішення суду першої інстанції належить скасувати, а справу передати до компетентного суду (п.2 ч.1 ст.22 КАС України).

Правила територіальної підсудності є менш жорсткими, ніж правила предметної підсудності. Адже вважається, що рівень суду належний, але внаслідок порушення правил територіальної підсудності можуть створюватися додаткові незручності, які однак зазвичай на зміст рішення об'єктивно не впливають.

Якщо порушення правил територіальної підсудності виявлено ще до початку судового розгляду, то адміністративну справу також належить передати до належного суду (п.3 ч.1 ст.22 КАС України). Проте, якщо порушення правил територіальної підсудності виявлено під час судового розгляду, суд має завершити розгляд та ухвалити судові рішення по суті спору.

Порушення судом правил інстанційної підсудності в усякому випадку тягне за собою неправомірність судового рішення і як наслідок – його скасування.

Таким чином, органи внутрішніх справ виступають суб'єктом владних повноважень, а їх працівники являються посадовими особами, що є свідченням можливості оскарження застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу до адміністративного суду. Предмет оскарження застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян, складають дії або бездіяльність, а також прийняті їх посадовими особами рішення у формі правових актів індивідуальної дії. Справи щодо оскарження застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян, розглядаються місцевими загальними судами як адміністративними судами або окружними адміністративними судами за вибором та місцем проживання позивача.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // ВВР України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
2. Адміністративне право України : підруч. / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаршук, О. В. Дяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
3. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : моногр. / В. С. Стефанюк. – Х. : Консум, 2003. – 464 с.
4. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк, О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін. ; за заг ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.
5. Закон України «Про державну службу» : від 16.12.1993 р., № 3723-XII // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
6. Анохіна Л. С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: дис. ... кандидата

юрид. наук : 12.00.07 / Анохіна Людмила Степанівна. – Х., 2001. – 158 с.

7. Усольцев А. Т. Должностное лицо в советском государственном управлении / А. Т. Усольцев // Известия ВУЗов. Правове-

дение. – 1987. – № 2. – С. 13–19.

8. Основы адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. – К. : КНТ, 2009. – 248 с.

*Комзюк М. А. Оскарження до адміністративного суду застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян / М. А. Комзюк // Форум права. – 2015. – № 1. – С. 152–157 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2015\\_1\\_26.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_1_26.pdf)*

Охарактеризовано юрисдикцію адміністративних судів. Проаналізовано особливості предметної, територіальної та інстанційної підсудності адміністративних справ. Досліджено особливості звернення громадян до адміністративних судів для оскарження застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян.

\*\*\*

*Комзюк М.А. Обжалование в административный суд применения органами внутренних дел мер административного принуждения, ограничивающих личную свободу граждан*

Дана характеристика юрисдикции административных судов. Проанализированы особенности предметной, территориальной и инстанционной подсудности административных дел. Исследованы особенности обращения граждан в административные суды для обжалования применения органами внутренних дел мер административного принуждения, ограничивающих личную свободу граждан.

\*\*\*

*Komzuk M.A. Appeal to the Administrative Court Application on the Interior Authorities Measures of Administrative Coercion That Restrict Personal Liberty of Citizens*

The article describes the jurisdiction of administrative courts. We analyzed the features of the subject, territorial and instance jurisdiction of administrative cases. We characterized the features of complaints received by the administrative courts to challenge the use of internal affairs bodies of administrative coercion that restrict personal freedom of citizens.